

Algumas notas sobre os processos de democratização municipais : os casos de Montevideu e Porto Alegre

Alfredo Alejandro Gugliano¹

1. Introdução

O objetivo deste texto é tecer algumas considerações a respeito das transformações que vêm ocorrendo nos regimes políticos democráticos e que, sutil ou explicitamente, representam uma aproximação do Estado aos seus cidadãos principalmente no âmbito do poder local. Estudando especificamente os casos do orçamento participativo, na cidade de Porto Alegre (Brasil), e da descentralização participativa em Montevideu (Uruguai), procuro defender a hipótese de que estas transformações na democracia representam uma considerável abertura de horizontes para a construção de novos modelos de organização política baseados em democracias participativas ou restitutivas, como alguns especialistas vêm recentemente referindo-se ao processo de ampliação do poder de decisão dos cidadãos na esfera pública.

O ponto de partida da minha análise, que considero subentendido pelos leitores, é o de que estamos em pleno processo de globalização que, entre outras coisas, afeta a gestão política das cidades. Sobre isto reconheço a polêmica do tema assim como a diversidade de perspectivas de análise que poderiam ser adotadas, porém, aqui simplesmente sublinho uma evidência: que a globalização reduz o poder de controle dos Estados nacionais fato que, por sua vez, resulta na ampliação da autonomia da gestão política, econômica e social das cidades.

A maior autonomia das cidades por si só não representa nenhuma vantagem ou desvantagem. Estas, como não poderia ser de outra forma, estão inseridas no contexto do sistema capitalista e cumprem um papel importante no processo de exclusão social, já que a desigualdade não é consequência apenas de fatores econômicos mas também do espaço físico no qual as relações sociais se desenvolvem. Então, a qualidade do fato mencionado está em que a globalização amplia a autonomia das cidades que, por sua vez, são administradas por determinados setores políticos que em muitos casos cedem consideráveis espaços de decisão para os cidadãos através dos mais diferentes canais de participação. Precisamente este é o cerne do que pretendo abordar neste trabalho.

2. Regime político, sistema e sociedade democrática

Para debater as transformações da democracia é conveniente iniciar questionando as diferentes formas que uma democracia pode adotar. Em especial, refiro-me à necessidade de estimular uma percepção diferenciada da democracia enquanto um regime político, um sistema político mundial e um modelo social.

O fundamento da mencionada diferenciação baseia-se na idéia de que a democracia não é uma experiência única nem indivisível, ela desenvolve-se em diferentes esferas do espaço e do tempo e, em cada uma delas, absorve características particulares que a tornam peculiar. Tal desenvolvimento é estimulado principalmente pelo processo de interação entre o mundo da vida e o mundo da política, quero dizer, entre os cidadãos do cotidiano e aqueles que estão implicados com a máquina da gestão política das sociedades (políticos, parlamentares, governantes, etc.).

Mesmo que constitucionalmente - sob a forma de lei - haja no mundo ocidental uma definição semelhante do que é um regime político democrático, na prática as diferenças são muitas. O que é ser cidadão num país nem sempre é o mesmo noutro; além disto, em alguns países há cidadãos em minúsculo e há CIDADÃOS em maiúsculo, quero dizer, as desigualdades econômicas, sociais,

¹ Doutor em Sociologia, professor da Universidade Católica de Pelotas e pesquisador do CNPq. E-mail –aag@ucpel.tche.br

educacionais, étnicas e de gênero, para somente citar algumas, por si só já dividem a cidadania em diferentes escalas, e até mesmo o simples ato de depositar uma cédula eleitoral numa urna, pode ser visto de diferentes formas a depender da posição social do eleitor. Isto não quer dizer que excluídos e analfabetos votem erroneamente e ricos e instruídos votem corretamente, mas apenas que as condições sociais nas quais se encontra o eleitor interferem diretamente na sua participação neste processo².

Principalmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, a teoria sociológica sobre a democracia dirigiu-se para a sua caracterização enquanto um regime político, entendido como o funcionamento de um conjunto de instituições que normatizam a gestão e a disputa pelo poder político do Estado. De lá para cá noções como a do respeito às “regras do jogo”, estabilidade política e, mais recentemente, de governabilidade, enfatizam como principal capacidade de um regime democrático o ato de bem governar ou a *governance*³.

O desenvolvimento da hegemonia de uma concepção formalista da democracia foi, num primeiro momento, quase a conseqüência natural da necessidade de distanciamento crítico das alternativas políticas autoritárias, sejam de direita (fascismo, nazismo, etc.), sejam de esquerda (socialismo de Estado). Atualmente o predomínio desta concepção está inserida no próprio processo de desmonte dos Estados nacionais que é a característica mais marcante do chamado neoliberalismo, na medida em que permite uma ampla liberdade de ação para os políticos que forem aprovados pelo vestibular das urnas.

Mesmo reconhecendo que uma democracia delegativa tem vantagens em relação a um regime político autoritário, como uma ditadura ou uma tirania, também não se pode ocultar que este modelo tem a grande desvantagem de alienar a democracia de outras esferas sociais, pois ao centrar o processo democrático apenas na disputa do voto nas eleições abre um imenso caldo de cultivo para o desenvolvimento de falsas lideranças carismáticas e discursos sedutores com promessas inviáveis. Não é à toa que, na literatura política sobre os novos processos de democratização na América Latina surgidos a partir dos anos 80, cresceu uma perspectiva de análise baseada na idéia da incerteza da democracia, da sua imprevisibilidade. Sobre isto, não tenho dúvidas de que uma noção de democracia centrada somente nas eleições significa um constante caminhar à beira de um abismo pois desconsidera as condições culturais, sociais e econômicas que interferem no momento eleitoral. Além disto, longos períodos de hibernação democrática, que na verdade todos os cidadãos vivem entre uma eleição e outra, desmobilizam a participação social e acabam por desacreditar a existência da própria democracia.

Se quando me refiro à democracia enquanto um regime político estou me dirigindo a democracia realmente existente, agora pretendo desenvolver alguns elementos sobre a possibilidade de avanços na forma de compreender os processos de democratização.

Uma forma de aprofundar o debate no campo das democracias formais refere-se à articulação global de diferentes regimes políticos nacionais através de um sistema democrático mundial. Ao tratar da democracia enquanto sistema procuro sublinhar a possibilidade de complementação entre um regime político democrático, que necessariamente desenvolve-se nos marcos de um Estado-nação, e um sistema mundial democrático que é fruto da articulação de diferentes democracias em nível internacional.

A idéia de sistema mundial é especialmente desenvolvida por um trabalho clássico de Immanuel Wallerstein, e tenta descrever o processo através do qual constitui-se a hegemonia econômica, política

² É significativo que a palavra voto seja originária da expressão latina *votum*, que na verdade significa promessa. Então, enquanto uma “promessa”, o voto em si mesmo é evidentemente influenciado pelas necessidades específicas do eleitor e pela capacidade de sedução do candidato.

³ Sobre esta caracterização ainda é atual a definição de Joseph Schumpeter que se refere a um modelo no qual os indivíduos decidem em nome do conjunto da sociedade devido a terem vencido a disputa pelos votos dos cidadãos. Geralmente chamado de modelo representativo ou pluralista, este também vem sendo conhecido como um modelo delegativo, expressão cunhada por Guillermo O’Donnell.

e cultural que leva à consolidação de um determinado modelo de sociedade. Como deve-se recordar, Wallerstein sugeriu que até o momento existiram apenas dois tipos de sistemas mundiais, o império-mundo e a economia-mundo, que se diferenciariam pela capacidade do primeiro representar um predomínio não só da esfera econômica mas, principalmente, de um único sistema político.

Com o desenvolvimento da globalização, e diferentemente do que Wallerstein pensou nos anos setenta, o capitalismo evoluiu não só pela via econômica, mas também através da hegemonia dos regimes políticos democráticos. No entanto, até o momento a democracia vem se desenvolvendo como uma experiência basicamente nacional e ainda são embrionários os mecanismos de democratização em nível global, apesar de existirem uma série de organismos multinacionais (ONU, UNESCO, FAO, entre outros tantos), que poderiam cumprir um papel central para a organização de uma nova ordem mundial.

Então, a possibilidade do desenvolvimento da democracia enquanto um sistema mundial democrático é algo potencialmente viável mas ainda pouco explorado. Em especial, a existência de blocos multinacionais são um avanço que teoricamente apontam para o exercício de uma democracia cosmopolita que tenha como base a constituição de Estados multiculturais, ou seja, a necessidade de criação de espaços de mediação nos quais as diferenças e as semelhanças possam interagir. Também a globalização e as novas tecnologias no campo das comunicações possibilitam, além de uma integração entre os mercados econômicos, uma maior articulação entre movimentos sociais e setores civis organizados, fato que é essencial num processo de legitimação de estruturas democráticas multinacionais.

Este é um fenômeno interessante mas muito complexo, pois exige a integração de interesses nacionais que num sistema capitalista estão contrapostos, na medida em que, como principalmente os teóricos marxistas dos anos sessenta não se cansaram de repetir - e esta foi uma das poucas coisas sobre a qual tinham razão -, só é possível a sobrevivência de países centrais pela exploração dos periféricos.

O mencionado anteriormente nos ajuda a entender porque, mesmo hoje existindo uma estrutura multinacional básica centrada e dirigida por países democráticos, esta possui pouca capacidade para recuperar a cidadania dos excluídos e náufragos do nosso planeta. Além disto, também nestes organismos internacionais mantém-se a diferenciação entre países de primeira linha e os de segunda, e é mais do que conhecido o fato de que muitas das principais ações integradas em nível global necessitam do apoio do governo norte-americano para frutificarem.

De todas as maneiras, um sistema democrático pode vir a ser uma das principais forma de modernização do regime político democrático e contribui para o aperfeiçoamento da democracia.

Já a democracia enquanto um modelo de sociedade é algo diferente e esquematicamente poderia dizer que ela representa uma evolução do regime político democrático que aponta para a constituição de um sistema mundial. Dizendo o mesmo de outra forma, somente sociedades verdadeiramente democráticas poderão possibilitar a integração dos diferentes países em blocos articulados transnacionalmente.

A existência de uma sociedade democrática vai além das simples estruturas formais, na medida em que se relaciona diretamente com a hegemonia de um modo de vida democrático. Por modo de vida entendo a forma como as pessoas se comportam tanto na sua vida pública quanto principalmente na privada, é a forma como estas relacionam-se com aqueles que são semelhantes como com os que são diferentes, é o comportamento que adotam enquanto seres vivos que vivem em sociedade.

Então, a proposição de um modelo de sociedade democrática procura trabalhar com os aspectos subjetivos da vida social e a necessidade de articulação entre regime político e valores culturais. A idéia de que as transformações sociais estão calcadas na mudança dos valores culturais, que foi um dos pilares da constituição da sociologia através da análise da ética protestante de Max Weber, vem sendo bastante utilizada no campo dos estudos sobre regimes políticos. Em especial, desde a pesquisa clássica de Almond e Verba, cresce a tendência de relacionar as mudanças políticas com as transformações no modo de vida das pessoas, fato que Ronald Inglehardt simbolicamente denominou de uma verdadeira revolução silenciosa.

Deste modo, considero que a constituição de um modelo de sociedade democrática exige mudanças que vão além de um sistema político formal. A este respeito, Anthony Giddens argumenta sobre a necessidade da democratização dos sentimentos como uma forma de estimular a transformação social. Assim, o exercício das relações de empatia e solidariedade afastam-se de uma perspectiva de análise filantrópica e caritativa, que em certa medida é alimentada por ideologias religiosas, e passa a ser um instrumento central de uma transformação social de corte radical, de uma revolução mesmo que sem revolução, no sentido clássico do termo⁴.

É desta forma que a democracia se expande da esfera política para a ética e a moral. Como ressalta Françoise Chesneaux, pequenas atitudes que apontam para o desenvolvimento de valores solidários ou que rompem como a ideologia capitalista dominante são acima de tudo decisões morais, pois expressam um determinado modo de vida individual que por sua vez interfere na qualidade de vida do conjunto da sociedade, na medida em que afeta o desenvolvimento de espaços coletivos de convivência: nas ruas, estádios esportivos, colégios, etc.

Evidentemente que, se por um lado a constituição de um sistema mundial e um modelo de sociedade democrático ainda não passam de especulações teóricas, por outro lado não podem ser confundidos com utopias. A este respeito creio, como inclusive já desenvolvi em vários trabalhos (*vide* bibliografia), que a globalização abre horizontes consideráveis para a transformação da sociedade capitalista. Em especial, tratando-se do tema deste texto, a globalização traz consigo um interessante processo de constituição e amadurecimento das democracias participativas que apontam para a superação de um modelo político meramente formal.

3. O fortalecimento das democracias participativas

As democracias participativas situam-se num espaço político híbrido na medida em que tanto são parte integrante do universo dos regimes políticos democráticos quanto apontam para a possibilidade de constituição de um modelo de sociedade democrática. Isto é, mesmo sendo fruto de um processo político formal as democracias participativas se inclinam para uma redenção da prática institucional com a teoria clássica da democracia (Rosseau, Stuart Mill, etc.) e a sua ênfase na participação dos cidadãos.

A ampliação da participação dos cidadãos no processo decisório da gestão pública, que é fomentada por este modelo, possui dois significados. O primeiro situa-se na perspectiva da construção de uma sociedade democrática, na medida em que a prática cotidiana participativa fortalece um sentido de responsabilidade pelo bem público e estimula a crítica a um modelo capitalista centrado em interesses egoístas. O segundo refere-se à caracterização de que a existência de práticas coletivas amplas são administrativamente mais eficientes do que processos decisórios centralizados em pequenos grupos de burocratas especializados.

Atualmente, existem várias experiências de democracias participativas em todo o mundo relacionadas com muitos aspectos da gestão pública. Também existem diversos embriões de estruturas participativas em democracias formais que identificam-se com o modelo delegativo.

Para ilustrar a minha exposição quero citar, por exemplo, que na América Latina há muitas experiências interessantes sendo desenvolvidas como nos casos das cidades de Cuenca, no Equador, México capital e a Villa El Salvador, no Peru.

No caso da cidade equatoriana de Cuenca esta perspectiva vem passando pela criação de uma série de organismos de planejamento participativo com o fim de periodicamente reestruturar o plano

⁴ Devo esclarecer que, ao contrário do que afirma Inglehardt, há poucos indícios de que esta revolução silenciosa esteja ocorrendo. Na verdade, a capacidade destrutiva do capitalismo parece superior à capacidade de formular alternativas democráticas e fenômenos como a banalização da injustiça social ou a corrosão do caráter parecem ainda hoje ser predominantes.

estratégico da cidade e desenvolver vários projetos, como o “Melhora o teu Bairro” ou a “Rede de Saúde Universal e Solidária”, que compõe o “Programa para implantação de uma política municipal de co-gestão para manter a solidariedade e garantir a equidade”. Na cidade do México, o processo participativo está passando diretamente pela democratização das estruturas do Estado e a criação de canais que possibilitem a ampliação da participação cidadã através da formação da Direção Geral de Participação Cidadã e Gestão Social e a estruturação de um novo escopo legal baseado fundamentalmente na Lei de Participação Cidadã que normatiza as relações com a comunidade e abre um considerável espaço, principalmente para a reformulação das políticas sociais e urbanísticas estatais. Já no caso do Peru, uma experiência que pode ser considerada clássica é o da cidade Villa El Salvador, que procura resgatar boa parte da tradição indígena descentralizando a organização urbana a partir da constituição de *grupos familiares*, formados por 384 famílias. Amparados pela Lei da Vizinhança, estes grupos familiares são os responsáveis diretos pela administração política, econômica e social da cidade.

No tocante a exemplos do continente europeu o universo de experiências participativas não é menor, contudo em termos ilustrativos restrinjo-me a dois casos concretos. O primeiro é o da Espanha, onde há vários exemplos de políticas participativas, dirigidas muitas vezes para a questão meio ambiental e para a preservação do patrimônio histórico, cujo exemplo mais conhecido é a constituição da Plataforma *Barcelona Salva Energia* (Barcelona economiza energia) e seu processo de negociação sobre questões ecológicas envolvendo os cidadãos e a prefeitura, assim como a elaboração periódica do Plano Estratégico da Cidade, em reuniões entre o poder público e os moradores da cidade. Também merecem menção o processo de formulação dos planos estratégicos municipais nas cidades de Alcobendas, Córdoba e Girona, como exemplos de participação da cidadania na reorganização dos espaços da cidade. O segundo, seria o da França, onde existe a experiência da cidade de Saint Dennis, na qual foram criados comitês zonais, chamados de *abordagens por bairro*, que são órgãos consultivos da Prefeitura e se integram através da realização de fóruns coletivos periódicos. Além disto, foi criado o Programa Bom Dia Vizinho, que é formado por uma série de reuniões temáticas anuais que visam discutir os grandes problemas das cidades.

Numa rápida análise das diferentes experiências participativas em nível das cidades pode-se dizer que todas têm como ponto de partida um processo de descentralização, o que significa que as democracias participativas não nascem necessariamente de um processo de pressão social, ao estilo revolucionário, mas são fruto da concessão de espaços políticos pelos próprios segmentos dirigentes do Estado. Estes processos de descentralização, em alguns casos, evoluem para a constituição de estruturas de co-gestão social com ampla participação dos cidadãos na organização das políticas públicas. Em outros casos, a descentralização é mais limitada e restringe-se a setores específicos da população e aspectos pontuais da administração da cidade. Por fim, em algumas experiências há uma grande abertura no sentido de democratizar o orçamento público, mas em outras estimula-se uma descentralização das discussões mantendo-se a centralização da aplicação dos recursos. Sinteticamente, há cidades nas quais democratiza-se a discussão mas o poder de decisão permanece inalterado nas mãos do Estado. Já existem outras nas quais os processos participativos são mais integrais.

Entre os diferentes casos internacionais, no Brasil e no Uruguai estão em pleno funcionamento as duas experiências participativas que melhor resgatam o aprimoramento do regime político formal na direção da constituição de uma sociedade democrática.

No caso do Brasil, destaca-se uma importante contribuição que aponta diretamente para a ampliação da participação dos cidadãos na gestão pública que é o orçamento participativo, um modelo de elaboração da peça orçamentária do Estado através da realização de reuniões de cidadãos, na maioria dos casos divididos em regiões de moradia e temáticas centrais, que estabelecem os gastos e as prioridades de investimento em nível municipal ou estadual.

O orçamento participativo é uma das propostas mais profícuas entre as que objetivam democratizar o Estado em nível local e tem na gestão da cidade de Porto Alegre a sua aplicação mais

destacada. Premiada pela ONU, na Conferência Habitat II, em 1996, como uma das dez experiências inovadoras mais bem sucedidas do mundo, o Orçamento Participativo de Porto Alegre vêm despertando a curiosidade de inúmeros observadores nacionais e internacionais e estimulando a aplicação de propostas de gestão públicas inovadoras em todo o mundo. Inclusive no Brasil a experiência porto-alegrense vêm expandido-se e hoje é reproduzida em dezenas de cidades e inclusive em dois estados federais: Acre e Rio Grande do Sul.

No caso do Uruguai, creio que a experiência mais interessante no campo da participação cidadã é a da prefeitura de Montevideu, com os seus conselhos comunais zonais. Mesmo não tendo o mesmo reconhecimento internacional que a experiência porto-alegrense, a capital uruguaia vem destacando-se pela originalidade da sua proposta participativa e bons resultados obtidos, não só em termos da reorganização do espaço urbano da cidade, como também pela a superação da tradição bipartidária, entre *blancos* e *colorados*, que havia predominado no país em quase toda a extensão do século XX.

4. As democracias participativas em Montevideu e Porto Alegre comparadas

Num primeiro momento, cabe enfatizar que quando sugiro a realização de um estudo comparativo não me refiro propriamente a uma enumeração de semelhanças mas principalmente, a ênfase nas diferenças entre uma experiência e outra. Por certo, a existência de distinções não representa superioridade nem inferioridade de nenhuma das partes envolvidas, mas simplesmente explícita, no caso, as diversas formas através das quais pode-se superar a tradição de uma democracia formal.

No tocante ao meu objeto de investigação, cabe citar que entre os vários elementos que fazem com que Montevideu e Porto Alegre sejam os casos mais interessantes de democracia participativa em nível internacional destaque apenas dois. O primeiro deles, sem dúvida, passa pela adesão das respectivas populações às reuniões e outras dimensões participativas convocadas pelas respectivas prefeituras. O segundo deles, e não menos importante, refere-se às repercussões eleitorais destas experiências, considerando que em ambas cidades já somam-se três mandatos consecutivos do Partido dos Trabalhadores e do atualmente denominado *Encuentro Progresista* nas respectivas gestões municipais.

Tratando da comparação entre as mencionadas experiências cabe inicialmente sublinhar que nos dois casos o processo estudado vem sendo dirigido por partidos políticos que se reivindicam do campo da renovação da esquerda latino-americana e, muito especialmente, da revisão de uma trajetória hegemônica pela experiência da guerrilha urbana, tanto no Uruguai quanto no Brasil, e dos partidos comunistas de corte soviético. Além disto, devo sublinhar que apesar de possuírem fins semelhantes – a convocação da necessidade de ampliar a participação da cidadania na gestão pública –, os meios para concretizá-los são completamente distintos, até porque enquanto os dirigentes porto-alegrenses falam em orçamento participativo, os monteviduanos referem-se a uma descentralização participativa.

Por certo, as diferenças entre estes projetos não parecem ser superficiais, na medida em que enquanto no Brasil as discussões dos dirigentes porto-alegrenses estão dirigidas para temas globais com claros matizes ideológicos, como a própria renovação do socialismo ou a fundação de uma democracia socialista, no Uruguai a temática central passa por questões bem mais concretas, como a necessidade de implementar uma reforma do Estado ou a fundamentação do próprio projeto de descentralização.

Outro aspecto que deve ser destacado é o das diferenças entre um modelo que prega a democratização orçamentária e outro dirigido para a descentralização.

Democratizar o orçamento público é, sem dúvida, um dos pontos mais importantes para a democratização das estruturas do Estado. Trata-se de não só discutir o que o Estado deverá investir, como também onde serão realizados estes investimentos, fato que é central para atacar a concepção capitalista de cidade que faz com que o espaço físico seja um espaço de exclusão social. Além disto, possibilita a recuperação e aprofundamento do senso de cidadania entre os seus habitantes, na medida em que concretamente eles co-gestionam os gastos e as políticas de obras públicas de acordo com

necessidades coletivas. Já no caso da descentralização participativa, que em Montevideu é articulada com um orçamento participativo particular, como veremos um pouco mais adiante, objetivos são diferentes e apontam em outra direção, já que o passo inicial foi o de descentralizar e estimular a participação dos cidadãos na rotina cotidiana da administração da cidade e não propriamente sua inserção na discussão do orçamento público. Muito sucintamente, enquanto no caso brasileiro optou-se por estimular inicialmente um processo de participação da população na gestão financeira da cidade, no caso uruguaio claramente o primeiro objetivo foi o de descentralizar os serviços para logo depois passar a descentralizar o orçamento.

A diferença que anteriormente mencionamos explicita-se claramente na trajetória destas experiências quanto a suas respectivas estruturas administrativas. Enquanto que em Montevideu, em 1993, passou-se de uma estrutura inicial baseada em assembleias de moradores para a constituição dos centros comunais zonais formados por comissões de representantes, em Porto Alegre o caráter “assembleísta” vem sendo reforçado desde as origens da experiência e da passagem de uma estrutura inicialmente composta por plenárias regionais para outra que passou a agregar a participação dos cidadãos em plenárias temáticas, em 1994.

O mencionado anteriormente é importante porque explicita duas dinâmicas diferentes de desenvolver um processo de participação cidadã. No caso de Porto Alegre a prioridade tem sido o aperfeiçoamento do processo participativo em si, quero dizer, a construção um primeiro ciclo de debates no qual todos participam, seguido por um segundo ciclo, no qual participam delegados e, por fim, a constituição de uma comissão mista que agrega representantes da prefeitura, das organizações sociais e das plenárias regionais e temáticas. Já em Montevideu a prioridade tem sido a estruturação dos conselhos comunais zonais como sub-prefeituras regionais responsáveis pelas obras públicas e sociais de sua zona específica. Estes organismos, que possuem uma considerável infra-estrutura própria, procuram articular três esferas da vida social: a prefeitura que está representada pelos funcionários e pelo secretário do centro (cargo de confiança); a sociedade civil através da criação dos conselhos de vizinhos zonais, eleitos pela comunidade; e a junta local, na qual participam representantes dos partidos políticos da oposição e da situação eleitos para a câmara de vereadores. Resumidamente, enquanto em Porto Alegre o processo é centrado nos cidadãos em si, em Montevideu houve a preocupação em garantir os espaços tanto da sociedade civil quando da sociedade política.

Em termos da política orçamentária há um aspecto concreto, entre vários, que já estimula dinâmicas e procedimentos distintos, que é o fato de que se em Porto Alegre há mecanismos anuais de estabelecimento do orçamento municipal, em Montevideu a decisão do orçamento é quinqüenal.

O processo orçamentário participativo que buscam desenvolver os dirigentes uruguaios vem de uma longa trajetória que inicia em 1990, quando o então prefeito, Tabaré Vazques, convocou as primeiras assembleias públicas zonais, para discutir propostas para o orçamento do quinqüênio. Esta prática foi repetida pelo novo prefeito, Mariano Arana, em 1995, e aperfeiçoada a partir de 1997, quando se introduz a realização de assembleias anuais com o fim de fiscalizar a aplicação das verbas públicas.

Nos últimos quatro anos, na referida cidade institucionalizou-se o processo de orçamento participativo em três etapas. Na primeira etapa, entre março e julho, convocam-se os cidadãos a participar das discussões orçamentárias específicas de cada conselho comunal zonal, que têm como ponto culminante a realização de uma assembleia geral pública em cada zona, na qual não só o governo municipal faz um balanço das suas atividades no último ano, como também se entrega ao mesmo propostas orçamentárias locais organizadas em eixos para a gestão municipal na zona. Na segunda etapa, entre julho e novembro, abre-se o processo de negociação entre o executivo municipal e as zonais sobre a execução dos eixos tirados nas assembleias locais a partir da situação orçamentária do município. Concomitantemente, o governo municipal redefine a prioridade das ações no município a partir das referidas negociações e informa aos conselhos comunais zonais sobre o montante de recursos próprios, complementares ao debate orçamentário, que poderão ser dispostos para a realização

principalmente de obras de infra-estrutura de acordo com a decisão autônoma de cada região. Finalmente, numa terceira etapa, é redigido documento público do governo explicitando os acordos e compromissos para a aplicação do orçamento no ano vigente (Figura 1).

Figura 1
Estrutura básica do orçamento participativo em Montevideu

ASSEMBLÉIAS CIDADÃS REGIONAIS
B
NEGOCIAÇÃO ENTRE GOVERNO MUNICIPAL
E GOVERNOS LOCAIS
B
APROVAÇÃO E PUBLICAÇÃO
DO ORÇAMENTO ANUAL

No caso de Porto Alegre, o ponto de partida para a realização do orçamento participativo é a divisão da cidade em 16 zonas regionais e cinco temáticas centrais⁵, que são o núcleo da organização de uma primeira rodada de reuniões do orçamento entre os meses de março e abril. Esta é a instância mais de base do orçamento na qual participam livremente todos e quaisquer cidadãos, e tem como função a apresentação da prestação de contas do ano anterior pelo Governo, a apresentação dos critérios e métodos para o orçamento do ano seguinte e a eleição de delegados (representantes) para a segunda rodada de discussões com o critério de 1 delegado para cada 20 presentes. Segundo o Governo, este não só é um momento de prestação de contas mas também um espaço de debate e reflexão coletiva envolvendo o Estado e a sociedade civil⁶.

Após a primeira rodada, entre os meses de março e junho, cada região e temática organizam o que o governo chama de *reuniões e plenárias intermediárias*, nas quais são escolhidas e hierarquizadas três prioridades temáticas e três obras prioritárias com a assessoria dos órgãos governamentais. Nestas reuniões são criadas comissões de acompanhamento e fiscalização das obras, reativados fóruns de serviços nas regiões, assim como são eleitos delegados adicionais aos da primeira rodada de reuniões na proporção de 1 delegado para cada 10 presentes. Neste período também reúne-se o Conselho do Orçamento Participativo, que é o órgão executivo do processo, que foi eleito no ano anterior para discutir e encaminhar a Lei de Diretrizes Orçamentárias até o dia 30 de maio.

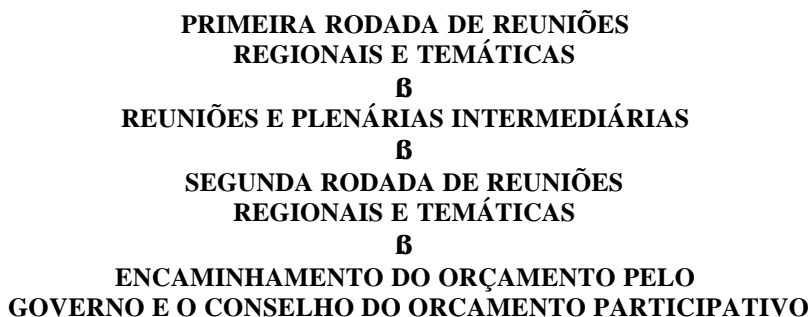
Entre junho e julho ocorre a segunda rodada do orçamento participativo na qual os delegados anteriormente eleitos entregam as prioridades e demandas de cada região e plenária temática, o Governo apresenta suas estimativas de despesas e receitas para o ano seguinte e são eleitos os conselheiros do orçamento, na proporção de dois titulares e dois suplentes para cada região e temática.

A partir da eleição do Conselho, em julho, é que precisamente passa a ser encaminhada a discussão e execução do orçamento conjuntamente com o Governo e seus organismos, que se estende até a largada de um novo ciclo de discussões em março do ano seguinte (Figura 2).

⁵ A divisão regional compõe as seguintes regiões: Ilhas, Humaitá-Navegantes, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro-sul, Extremo sul, eixo da Baltazar, Zona Sul e Centro. Já as temáticas são: Circulação e Transporte; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da cidade e desenvolvimento urbano; saúde e assistência social; e, finalmente, Educação, cultura e lazer.

⁶ Quando falo em versão do Governo refiro-me basicamente às informações divulgadas pelos órgãos oficiais sobre o OP, como por exemplo na Cartilha do Orçamento Participativo.

Figura 2:
Estrutura Básica do Orçamento Participativo em Porto Alegre



Mesmo considerando as diferenças apontadas não há nenhuma dúvida de que tanto em Montevideu quanto em Porto Alegre foram realizados enormes avanços em termos da democratização do poder público. Não obstante, não deixa de ser curioso o fato de cidades tão próximas que estão dirigidas por setores políticos que reivindicam um projeto comum, o de uma nova esquerda na América Latina, apresentarem um distanciamento tão grande em termos da implementação de políticas participativas. Segundo constatei, enquanto no Brasil a prioridade foi descentralizar o processo de discussão mantendo a centralização estatal no momento da execução das políticas, no Uruguai se está privilegiando a descentralização dos serviços enquanto que as decisões em grande parte ainda passam pela centralização da prefeitura municipal. Evidentemente, isto não quer dizer que uma proposta seja mais democrática que a outra mas, sem dúvida, aponta para a necessidade de ampliar os debates com o intuito de quiçá aperfeiçoar ambos modelos de gestão municipal.

4. Conclusões

Provavelmente a principal conclusão de qualquer texto sobre esta temática aponta para a necessidade de ampliar os debates e as comparações sobre as diferentes experiências de democratização participativa.

Especialmente o aprofundamento de dilemas éticos e morais gerados por novos desafios, como os derivados pelo desenvolvimento do Projeto Genoma, apontam para a necessidade de encaminhar nossos regimes políticos na direção da constituição de verdadeiras sociedades democráticas nas quais a solidariedade deverá ser o núcleo da organização social.

A mencionada transformação passa diretamente pela realização de um novo tipo de transição. Em especial, se no caso da América Latina os anos oitenta marcaram uma primeira transição de regimes políticos autoritários para democráticos, o grande desafio do século XXI é a nova transição de regimes democráticos tradicionais para democracias participativas.

Mesmo reconhecendo que a democratização da democracia não possui o mesmo significado utópico do que a bandeira do socialismo em quase todo o século XX, é inegável que esta é a possibilidade mais concreta que já tivemos para a transformação radical da sociedade capitalista. Por certo, cada vez mais esta é a nossa principal alternativa para abandonar a incômoda posição de espectadores de um naufrágio.

5. Bibliografia

- BRAOUEZEC, Patrick . “The citizen participation in France”. I Seminário Internacional sobre Democracias Participativas. Porto Alegre, 10-13 nov. 1999 (workpaper).
- DUVERGER, Maurice. **Sociologia Política**. Madrid, Ariel, 1968.
- FAVREAU, Louis et alii. “A experiência da organização comunitária da cidade Villa El Salvador no Peru”. In: FACHIN, Roberto et CHANLAT, Alain. Org. Governo Municipal na América Latina. Inovações e perplexidades. Porto Alegre, Sulina, 1998.
- GIDDENS, Anthony. Más allá de la izquierda y de la derecha. El futuro de las políticas radicales. Madri, Cátedra, 1996.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. “Democracia, desarrollo y globalización en la periferia del capitalismo. Una contribución a la discusión”. VI Congresso Espanhol de Sociologia. La Coruña, 23 de setembro de 1998.
- _____. “Nas costas da globalização: as perspectivas dos países periféricos frente às transformações da economia internacional”. In: _____ et FERREIRA, Márcia Ondina Vieira. Org. Fragments da Globalização na Educação. Porto Alegre, Artes Médicas, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia; entre facticidade e validade (I). Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997a.
- _____. Direito e Democracia; entre facticidade e validade (II). Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997b.
- HARVEY, David. “Espaços urbanos na ‘aldeia global’: reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX”. Cadernos de Arquitetura Urbana, Belo Horizonte, n.4, maio/1996.
- HELD, David. La democracia y el orden global Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Madri, Paidós, 1997.
- MASDEU, William. Apuntes sobre el presupuesto participativo y la descentralización participativa em Montevideo. Intendencia de Montevideo, Departamento de Descentralización, 2000. (workpaper)
- PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- STAMMEN, Theo. **Sistemas Políticos Actuales**. Madri, Gadarrama, 1978.
- VENEZIANO, Alicia. “La participación de la descentralización del Gobierno Municipal de Montevideo (1990-2000). Evaluación de diez años de gobierno de izquierda y reflexión para América Latina”. XXII Congresso de LASA. Miami, 16-18 mar. 2000 (workpaper).
- VILLASANTE, Tomás Rodríguez. De las redes sociales a las programaciones integrales. Buenos Aires, Lumen, 1998.